



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

LCDO. CÉSAR R. MIRANDA
SECRETARIO DE JUSTICIA

TEL (787) 721-7700
FAX (787) 724-4770

2 de marzo de 2016

Lcdo. Pedro R. Ortiz Cortés
Administrador
Administración de los Sistemas de Retiro de los
Empleados del Gobierno y la Judicatura
PO Box 42003
San Juan, Puerto Rico 00940-2203

Consulta Núm. A-87-16

Estimado señor Administrador:

I. INTRODUCCIÓN

En su reciente comunicación solicita que evaluemos la legalidad de la creación de un fideicomiso que maneje los activos que la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados de Gobierno y la Judicatura (en adelante "ASR") tiene que transferir al Departamento de Hacienda para el pago de beneficios a empleados participantes y pensionados. En particular, desea que evaluemos si el Secretario de Hacienda incurriría en un conflicto de interés al actuar como fiduciario, siendo a la vez tesorero de la ASR.

Indica en su consulta que el pago de las pensiones y otros beneficios a la matrícula del Sistema lo realiza el Secretario de Hacienda. El Secretario utiliza, para ello, la aportación individual y patronal al Sistema que le retiene a los empleados y agencias públicas. Cuando dichos fondos resultaban insuficientes, el Secretario de Hacienda completaba los mismos de fondos no comprometidos del Fondo General, y requisaba el posterior reembolso al Administrador. Sin embargo, ante el problema de efectivo en caja, el Secretario de Hacienda se ha visto imposibilitado de adelantar los fondos faltantes. Por tal razón, se ha visto obligado a requerirle al Administrador que deposite los fondos necesarios para completar el pago de beneficios futuros. Para ello, el 7 de diciembre de 2015, la ASR y el Departamento de Hacienda otorgaron un acuerdo interagencial sobre el adelanto del pago de las pensiones y beneficios para el Año Fiscal 2015-2016.

No obstante, ambas agencias reconocen que esta situación seguirá ocurriendo, por lo cual, entienden necesario establecer un instrumento que permita al Secretario de Hacienda tener acceso inmediato a fondos de la ASR para el pago de pensiones y beneficios. Es por ello que proponen

la creación de un Fideicomiso de Fin Público mediante el cual, la ASR, como fideicomitente, transfiera al fideicomiso los fondos necesarios para el pago anual de pensiones y el Secretario de Hacienda, como fiduciario, utilice los mismos para tal fin exclusivamente.

Planteado el objeto de su consulta, procedemos a evaluar la misma.

II. BASE LEGAL

La Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, *según enmendada*, 3 L.P.R.A. §§ 761 *et seq.* ("Ley Núm. 447"), crea el sistema de retiro y beneficios conocido como Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Este sistema de retiro se considera un fideicomiso, y sus fondos se utilizan y aplican en provecho de los miembros participantes de su matrícula, sus dependientes y beneficiarios para, entre otras cosas, el pago de anualidades por retiro e incapacidad. Art. 101 de la Ley Núm. 447, 3 L.P.R.A. § 775. Dicho sistema es gobernado por una Junta de Síndicos y un Administrador. *Id.* La ASR es una entidad gubernamental separada e independiente de otros organismos gubernamentales. *Id.*

Conforme a la Ley Núm. 447, el Administrador del Sistema debe remesar o depositar a nombre del Secretario de Hacienda todos los dineros recibidos pertenecientes al Sistema. Artículo 4-103 de la Ley Núm. 447, 3 L.P.R.A. § 777. El Administrador debe rendir cuentas de dichos fondos y actuar como custodio de los valores propiedad del Sistema. *Id.* Además, el Administrador tiene que cobrar el capital e intereses de todos los valores propiedad del Sistema y remesar las cantidades así cobradas al Secretario de Hacienda para su depósito en el fondo especial de fideicomiso a nombre del Sistema. *Id.*

De otra parte, el Secretario de Hacienda es el Tesorero del Sistema, y en tal capacidad viene obligado a actuar como custodio oficial del efectivo propiedad del Sistema y tiene el deber de recibir y depositar las cantidades cobradas en capital e intereses de las inversiones efectuadas por el Administrador en un fondo especial de fideicomiso mantenido a nombre del Sistema. Artículo 4-104 de la Ley Núm. 447, 3 L.P.R.A. § 778. Así también, el Secretario de Hacienda realizará los pagos para los beneficiarios del Sistema de acuerdo con las órdenes y autorización del Administrador; y someterá aquellos informes periódicos que la Junta de Síndicos del Sistema requiriese. *Id.*

Establecido así el derecho aplicable, procedemos a nuestra discusión y análisis. Veamos.

III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

Surge de lo anterior, que la propia Ley Núm. 447 declara que **el Sistema de Retiro es un fideicomiso**. Dispone, además, que el Administrador tiene que cobrar el capital e intereses de todos los valores propiedad del Sistema y remesar las cantidades así cobradas al Secretario de Hacienda **para su depósito en el fondo especial de fideicomiso a nombre del Sistema**. Resulta claro, entonces, que la creación del fideicomiso propuesto es cónsono con el mandato de la Ley Núm. 447.

De otra parte, al examinar el propósito del fideicomiso propuesto, notamos que la transferencia y depósitos de fondos que se destinen al fideicomiso se dedicarán, particularmente, al cumplimiento con el pago de anualidades por retiro y por incapacidad, anualidades y beneficios por defunción y otros pagaderos a los beneficiarios. Artículo IV del borrador de Escritura de Fideicomiso. Por tanto, como fiduciario, el Secretario de Hacienda tendría que distribuir los activos del fideicomiso para realizar los pagos para los beneficiarios del Sistema de acuerdo con las órdenes y autorización del Administrador. Nótese que esta función es exactamente la misma que le impone el Artículo 4-104 de la Ley Núm. 447 al Secretario de Hacienda como Tesorero del Sistema. Por lo cual, el rol del Secretario de Hacienda como fiduciario no representa conflicto de interés alguno con sus funciones como Tesorero del Sistema.

Ahora bien, notamos una discrepancia entre el Artículo IX y el Artículo XI del borrador de Escritura de Fideicomiso. La segunda oración del Artículo IX establece que el Fiduciario **invertirá** los activos en efectivo, equivalentes de efectivo y depósitos a plazos en instituciones bancarias seguras y de buena reputación. Sin embargo, el Artículo XI, Apartado F, dispone que el Fiduciario realizará todas las determinaciones necesarias y correspondientes para cumplir con las disposiciones del Fideicomiso **excepto aquellas determinaciones relacionadas a la inversión de los Activos del Fideicomiso¹, las cuales se regirán por aquellas determinaciones relacionadas a cualquier otra gestión reservada en esta escritura para el Fideicomitente o los Beneficiarios.** Resulta necesario que se aclare si los Activos del Fideicomiso de que se habla en el Artículo XI, Apartado F de la Escritura de Fideicomiso excluyen los activos en efectivo.

Reiteramos que las funciones del Fiduciario, conforme establecidas en el borrador de Escritura de Fideicomiso, incluida como Anejo 2, son compatibles con las funciones que la Ley Núm. 447 asigna al Secretario de Hacienda como Tesorero del Sistema. Es por tal razón que no consideramos necesario que se incluya al Administrador del Sistema como co-Fiduciario, tal y como se sugiere en el memorando de 25 de enero de 2016, suscrito por la Lcda. Mariana I. Hernández Gutiérrez, que acompaña los documentos incluidos con la consulta.

A esos efectos, en la comunicación suscrita por la licenciada Hernández Gutiérrez, se alega que las facultades concedidas al Secretario de Hacienda como único fiduciario serían inconsistentes con las facultades que la Ley Núm. 447 le confiere al Administrador del Sistema. Así lo sugiere al establecer que la Ley de Fideicomisos, Ley Núm. 219-2012, enumera algunas facultades y poderes adicionales a los concedidos en la Ley Núm. 447 y en el borrador de Escritura de Fideicomiso, las cuales podrían ser ejecutadas por el Fiduciario en virtud de la primera. No nos parece que la posibilidad, a nuestro juicio remota, de que la Ley de Fideicomisos aplique suplementariamente al establecimiento del Fideicomiso que nos ocupa, obligue a que se incluya al Administrador del Sistema como Co-Fiduciario. Habiendo sido definido claramente el marco de acción como Fiduciario del Secretario de Hacienda y estando basada la delegación de poderes estrictamente en las facultades que la propia Ley Núm. 447 le adjudica, no nos parece que proceda

¹ Conforme al Artículo I del borrador de Escritura de Fideicomiso, los Activos del Fideicomiso incluyen la totalidad de los activos que sean parte del Capital y de las rentas del Fideicomiso, lo cual incluye propiedad mueble e inmueble, así como ingresos, rentas, intereses, ganancias y dividendos que resulten de dichos activos.

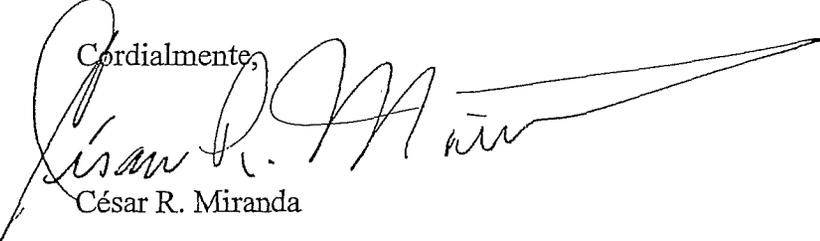
interpretar que se le pueden extender poderes o facultades adicionales a las expresamente delegadas al Secretario en la escritura y la Ley Núm. 447. Mucho menos procedería así interpretarlo, cuando se trate de poderes que ostenta el Administrador del Sistema por virtud de la Ley Núm. 447.

IV. CONCLUSIÓN

En atención a sus interrogantes, es forzoso concluir que un fideicomiso es el instrumento autorizado por la Ley Núm. 447 para el manejo de los activos de la ASR; y que las funciones del Secretario de Hacienda como Tesorero del Sistema son totalmente compatibles con sus funciones como fiduciario conforme descritos en el borrador de Escritura de Fideicomiso. No obstante, recomendamos que se aclare la aparente discrepancia que surge entre el Artículo IX y el Artículo XI del borrador de Escritura de Fideicomiso en cuanto a la inversión de los activos.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad.

Cordialmente,


César R. Miranda